09/02/2026

Número: **0813824-67.2024.8.22.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**
Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**
Órgão julgador: **Gabinete Des. Jorge Leal**
Última distribuição : **03/09/2024**
Valor da causa: **R$ 1.000,00**
Assuntos: **Processo Legislativo**
Juízo 100% Digital? **SIM**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **NÃO**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	**Data da Assinatura**	**Documento**	**Tipo**
28329445	25/06/2025 12:03	ACÓRDÃO	ACÓRDÃO

Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete do Desembargador Roosevelt Queiroz Costa

Data do julgamento: 5/5/2025

Data da distribuição:3/9/2024

Direta de Inconstitucionalidade n. 0813824-67.2024.8.22.0000

Requerente: Prefeito do Município de Porto Velho

Procuradores (as): Luiz Duarte Freitas Júnior (OAB/RO 1.058) e Salatiel Lemos Valverde (OAB/RO 1.998)

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho

Advogados (as): Ítalo da Silva Rodrigues (OAB/RO 11.093) e Diogo Prestes Girardello (OAB/RO 5.239)

Relator: Desembargador Roosevelt Queiroz Costa

Ausentes os desembargadores; Gilberto Barbosa e Isaias Fonseca Moraes

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Porto Velho em face da Lei Municipal n. 3.084, de 1º de setembro de 2023.

A ação tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.084/2023, que proíbe atividades desportivas envolvendo animais associadas a apostas e estabelece penalidades para o descumprimento da norma.

O Prefeito de Porto Velho alega que a referida lei fere a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Rondônia, invadindo competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, conforme disposto no art. 22, inciso XX, da Constituição Federal. Além disso, argumenta que a proteção da fauna e do meio ambiente é matéria de competência concorrente entre União e Estados, nos termos do artigo 24, inciso VI, da mesma Constituição, não cabendo aos Municípios a edição de normas autônomas sobre o tema.

O requerente sustenta ainda que a norma municipal viola o princípio da repartição de competências estabelecido nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, que delimitam a autonomia dos entes federativos. Para reforçar seus argumentos, cita precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Rondônia que reconhecem a inconstitucionalidade de leis municipais que extrapolam sua competência legislativa, invocando o interesse local para regular matérias já disciplinadas pela União ou Estados. Como exemplo, menciona o julgamento da ADI n. 0802647-14.2021.822.0000 pelo TJRO, que declarou a inconstitucionalidade de uma norma estadual sobre trânsito por tratar de tema reservado à União.

Pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.084/2023, com efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos, removendo quaisquer efeitos jurídicos desde sua edição.

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Porto Velho sobre a normativa

VOTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Como relatado, o Prefeito de Porto Velho impugna a Lei Municipal n. 3.084, de 1º de setembro de 2023.

Vejamos seu teor:

> FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador MÁRCIO PACELE, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte:
>
> Art. 1ºFicam proibidas atividades desportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova, com a respectiva emissão de regras de apostas, ainda que por meio digital ou virtual.
>
> Art. 2ºOs estabelecimentos que desenvolvem atividades como as descritas no artigo anterior deverão cessar essas atividades no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei.
>
> Art. 3ºO descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes
>
> penas:
>
> I – advertência para a regularização no prazo de 30 (trinta) dias;
>
> II – na reincidência, multa de R$ 200,00 (duzentos reais) multiplicados pela
>
> capacidade de frequentadores;
>
> III – se decorridos 30 (trinta) dias ou mais, contados da última autuação, sem a regularização do estabelecimento, o alvará de funcionamento será suspenso.
>
> Parágrafo único. O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.
>
> Art. 4ºAs despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> Art. 5ºEsta Lei entra em vigor na data de sua publicação, independentemente de regulamentação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 01 de setembro de 2023."

Pois bem. Na esteira do parecer ministerial sobre o caso, como se percebe, ao vedar a realização de atividades esportivas ou competições que envolvam animais, juntamente com a emissão de apostas em meio físico ou digital, a legislação municipal, na realidade, tratou de um tema relacionado a consórcios e sorteios, interferindo na competência exclusiva da União e impondo uma restrição não prevista na Legislação Federal n. 5.768/71, posteriormente alterada pela Lei n. 14.790/2023.

De acordo com o art. 22, inc. XX, da Constituição Federal, é atribuição privativa da União legislar sobre consórcios e sorteios, incluindo as apostas, sendo permitido aos estados disciplinar aspectos específicos desses temas, por meio de lei complementar, conforme estabelece o parágrafo único do dispositivo mencionado.

Aos municípios, nos termos do art. 30, incisos I e II, da CF/88, compete legislar apenas sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual quando necessário, sem, contudo, criar restrições não previstas nas normas gerais dos demais entes federativos.

A esse respeito, a Súmula Vinculante n. 2 do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que *"é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias"*, raciocínio que pode ser estendido a normas municipais.

Situação semelhante foi recentemente apreciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que deferiu medida liminar para suspender os efeitos de norma municipal que proibia a realização de corridas de cavalos no Jockey Club da capital paulista.

Conforme noticiado pela imprensa nacional, a decisão levou em consideração, entre outros fundamentos, a possível extrapolação da competência legislativa do Município e a ausência de comprovação de maus-tratos, reconhecendo que a proibição genérica da atividade poderia representar afronta à legislação federal que regula as apostas e aos limites constitucionais impostos à atuação normativa local.

Embora ainda não haja julgamento definitivo do mérito, o precedente contribui para evidenciar a inadequação de normas locais que, sob justificativa ambiental ou de bem-estar animal, avancem sobre competência privativa da União ou estabeleçam proibições desprovidas de lastro técnico e jurídico.

Dessa forma, ainda que a Câmara Municipal argumente que a norma busca garantir a proteção constitucional ao meio ambiente, observa-se que a inclusão da expressão *"com a respectiva emissão de regras de apostas, ainda que por meio digital ou virtual"* evidencia que o propósito do legislador, no caso, foi proibir as apostas, e não apenas proteger os animais contra maus-tratos.

A redação da norma, de fato, permite interpretar que, desde que não haja apostas, as atividades esportivas que envolvam animais, como corridas, competições ou outras provas, continuam permitidas, especialmente à luz do art. 225, § 7º, da Constituição Federal.

É inegável que a evolução da legislação ambiental e da proteção ao bem-estar animal impõe ao Poder Público e à sociedade o dever de reprimir práticas que configurem maus-tratos contra seres que possuem tutela jurídica especial. Além disso, reconhece-se a competência

municipal para legislar sobre meio ambiente em conjunto com a União e os Estados, conforme estabelecido no Tema 145 da Repercussão Geral.

Entretanto, essa competência deve ser exercida dentro dos limites do interesse local e em consonância com as normas estabelecidas pelos demais entes federativos, o que não se verifica no presente caso.

Isso porque, além de invadir a competência da União para regulamentar apostas, conforme já exposto, a lei municipal proibiu, de forma ampla e irrestrita, a realização de atividades esportivas com animais, sem levar em consideração se tais práticas estão ou não associadas a maus-tratos.

Nesse sentido, considerando que a Constituição Federal permite atividades esportivas envolvendo animais, especialmente quando ligadas a expressões culturais, e que a legislação federal apenas veda práticas cruéis e que causem sofrimento aos animais (Lei n. 9.605/98), não cabe à legislação municipal estabelecer uma proibição genérica e abstrata de "atividades esportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova", sem avaliar se há, de fato, danos ambientais decorrentes de práticas abusivas ou dolorosas.

Fica evidente, portanto, a afronta à competência exclusiva da União para legislar sobre consórcios e sorteios (art. 22, XX, da CF), assim como a extrapolação da competência municipal no que se refere à legislação ambiental (arts 24, VI, e 30, I e II, da CF). Em face do exposto julgo procedente o pedido inicial para o fim de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 3.084, de 1º de setembro de 2023, com efeitos *ex tunc.*

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo anterior prefeito do Município de Porto Velho, Hildon de Lima Chaves, em face da Lei Municipal n. 3084, de 1°de setembro de 2023, que dispõe: *"Fica autorizada a proibição e utilização de animais em atividades desportivas com emissão de regras de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de Porto Velho e dá outras providências."*

O eminente relator, em seu voto, concluiu pela procedência da demanda, com as seguintes razões de decidir:

> 3. A Constituição Federal, em seu art. 22, XX, atribui à União competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, incluindo apostas, não cabendo aos municípios estabelecer restrições sobre essa matéria; 4. A Súmula Vinculante n. 2 do Supremo Tribunal Federal estabelece que normas estaduais ou distritais sobre consórcios e sorteios são inconstitucionais, entendimento que se estende às leis municipais; 5. A redação da norma municipal demonstra que seu objetivo principal não é a proteção da fauna ou do meio ambiente, mas sim a proibição de apostas, o que caracteriza invasão da competência da União; 6. O município possui competência legislativa concorrente em matéria ambiental, conforme o art. 24, VI, da Constituição Federal, mas essa competência deve ser exercida nos limites do interesse local e de forma complementar à legislação federal e estadual, sem criar restrições autônomas incompatíveis com normas gerais; 7. A Lei Municipal n. 3.084/2023 extrapola a competência municipal ao proibir atividades esportivas com animais de forma genérica e irrestrita, sem vinculação direta com práticas de maus-tratos, violando o disposto no art. 225, §7º, da Constituição Federal e na legislação federal de proteção ambiental.

Atento ao voto proferido pelo e. relator, com a devida vênia, ouso divergir de seu entendimento, pelas considerações que passo a expor.

A Lei Ordinária Municipal n. 3.084/2023 do Município de Porto Velho, a qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade, possui a seguinte redação:

> LEI Nº 3.084 DE 01 DE SETEMBRO DE 2023
>
> Fica autorizada a proibição e utilização de animais em atividades desportivas com emissão de regras de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de Porto Velho e dá outras providências."
>
> **Art. 1º** Ficam proibidas atividades desportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova, com a respectiva emissão de regras de apostas, ainda que por meio digital ou virtual.
>
> **Art. 2º** Os estabelecimentos que desenvolvem atividades como as descritas no artigo anterior deverão cessar essas atividades no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei.
>
> **Art. 3º** O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes penas:
>
> I – advertência para a regularização no prazo de 30 (trinta) dias;
>
> II – na reincidência, multa de R$ 200,00 (duzentos reais) multiplicados pela capacidade de frequentadores;
>
> III – se decorridos 30 (trinta) dias ou mais, contados da última autuação, sem a regularização do estabelecimento, o alvará de funcionamento será suspenso.
>
> Parágrafo único. O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.
>
> **Art. 4º** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> **Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, independentemente de regulamentação.
>
> Câmara Municipal de Porto Velho, 01 de setembro de 2023.

Segundo o requerente, a lei possui inconstitucionalidade formal, por invadir matéria atinente à competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcio e sorteio (art. 22, XX, da CF/88) e competência concorrente com Estados e DF, para legislar sobre proteção ao meio ambiente (animais - art. 24, VI, da CF/88) e refere que a Constituição Estadual não traz qualquer previsão que autorize o Poder Legislativo Municipal a legislar sobre sistemas de consórcio ou animais.

Contudo, entendo que a norma impugnada guarda relação direta com a proteção do meio ambiente e, em especial, da fauna, integrando-se ao esforço normativo de evitar maus-tratos, exploração e uso abusivo de animais em atividades desportivas, práticas que, no Brasil, têm histórico de associação com crueldade e violação de direitos fundamentais dos seres sencientes.

A Constituição Federal é expressa ao atribuir competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII), bem como para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI).

A regulamentação dessa competência é estruturada na forma de competência legislativa concorrente entre União, aos estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 24, VI, da CF, cabendo aos estados legislar deforma suplementar, no que couber (art. 24, § 2º), e ainda, compete aos municípios legislar sobre assuntos locais ou suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF/88).

O próprio Supremo Tribunal Federal já pacificou a matéria no julgamento do Tema 145 da repercussão geral, fixando a seguinte tese: "O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados" (RE 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 08/05/2015).

A Lei Complementar Federal n. 140/2011, que dispõe sobre a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas em matéria ambiental, reforça a competência comum, ao estabelecer que:

> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:
> I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
>
> [. . .]
> IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

A norma municipal aqui analisada não dispõe sobre apostas, consórcios ou sorteios de maneira autônoma, pois a menção às "regras de apostas" ocorre no contexto de proibição de atividades que envolvam a exploração de animais em eventos desportivos e o foco da regulação é a proteção da fauna e o bem-estar animal, e não a disciplina do sistema de apostas em si, o qual, de fato, é matéria afeta à União.

Nas informações prestadas pela Câmara Municipal esclarece-se que a Lei Ordinária Municipal 3.084/2023 cria uma política pública ambiental para coibir apostas em competições com animais, sendo fundamentais para combater práticas que envolvem exploração, crueldade e atividades ilegais.

Não se pode ignorar que a vedação à crueldade contra animais está expressa na Constituição Federal (art. 225, § 1º, VII, da CF), vinculando o Poder Público e consequentemente a todos os entes federativos. Vejamos:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
>
> [...]
>
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A norma municipal deve assim ser interpretada como instrumento legítimo de defesa ambiental, segundo o comando constitucional.

Além disso, dispõe a Constituição do Estado de Rondônia:

> Art. 220. O desenvolvimento econômico e social deve conciliar-se com a proteção ao meio ambiente, para preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ocasionem danos à fauna, à flora, ao solo e às paisagens.
>
> [...]
>
> Art. 221. Para assegurar a efetividade do disposto no artigo anterior, incumbe ao Estado e aos Municípios, na esfera de suas respectivas competências:
>
> [...]
>
> VI - prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade;

Assim, não se vislumbra vício de inconstitucionalidade formal, pois a norma está inserida na órbita da competência legislativa suplementar do Município, voltada à proteção ambiental e ao interesse local, em sintonia com o que prevê a Constituição Federal e a jurisprudência do STF.

Nesse sentido é o entendimento desta Corte:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito constitucional e ambiental. Conceito de meio ambiente. Proteção da vida em todas as suas formas. Proteção aos Animais. Maus tratos. Alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2 .905/2021 de Porto Velho (Lei Spyke). Dispositivos legais acerca do cadastro de organizações e entidades para oferta gratuita de palestras para infratores de maus tratos a animais, e necessidade de fiscalizar e aplicar multa. Dever Constitucional do Poder Público - proteção e defesa da fauna e vedação de práticas que submetam os animais a crueldade (art. 225, § 1º, VII, da CF/88; art . 221, VI, da CE). Conceito de 'One Health' dado pela OMS. Matriz biocêntrica. Princípio da máxima efetividade . Estado Socioambiental. Pacto Federativo Ecológico. Interesse local. Norma mais protetiva . Vício de iniciativa. Inexistência. Atribuições da SEMA. Ausência de infração à iniciativa da competência privativa do Chefe do Executivo . Inconstitucionalidade formal não verificada. Ação julgada improcedente. 1. A legislação que dispõe sobre regras ambientais deve ser interpretada de forma a assegurar a proposta da Constituição Federal para um Estado Socioambiental, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição) . 2. A CF (art. 225, § 1º, VII) dispõe expressamente que incumbe ao poder público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. Na mesma linha, a Constituição Estadual (art . 221, VI) prevê que incumbe ao Estado e aos Municípios prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade. 3. A Carta da Terra, da qual o Estado brasileiro é signatário e que integra nosso ordenamento jurídico, reconhece, dentre seus princípios, que "todos os seres vivos são interligados e cada forma de vida tem valor, independentemente do uso humano". Isso quer dizer que devemos respeitar todos como seres vivos em sua completa alteridade e complementariedade, tudo na forma do conceito de One Health (saúde única: animal, vegetal e ambiental), dado pela OMS . 4. A definição de meio ambiente dada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 3º, I, da Lei 6.938/81) contempla todas as formas de vida, pois define o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, onde estão incluídos os seres vivos não humanos .5. Na ADI 4983, o STF destacou que o inciso VII do § 1º do art , 225 da CF possui uma matriz biocêntrica, dado que nossa Carta confere valor intrínseco também às formas de vidas não humanas, em contraposição a uma visão antropocêntrica, que considera os animais como "coisa", desprovidos de direitos ou sentimentos.6. A SEMA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, órgão pertencente à administração pública direta do município, é integrante da estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – art . 6º, VI, da Lei n. 6.938/81, e, dentre as suas inúmeras atribuições, detém a obrigação de promover desenvolver a fiscalização e gerência da política pública ambiental e atividades correlatas (Lei Complementar Municipal n. 832/2020, art . 86 e incisos) no município.7. A Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei Federal 9.795/99, além de dispor que todos têm direito à educação ambiental, estabelece princípios e objetivos,

reafirmando que incumbe ao poder público promover políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, a educação ambiental e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (lato sensu), visando uma política pública para a educação da população e efetiva proteção do bem ambiental, incluídos obviamente outras formas de vida, consoante art . 3º, I, da Lei n. 6.938/81.8 . O simples fato de a Lei Municipal n. 2.905/2021 de Porto Velho (Lei Spyke) ao reafirmar que a Secretaria é o órgão responsável para aplicação de multas no âmbito municipal pela infração a maus tratos contra animais, assim como responsável pela mera promoção de cadastramento das ONGs que possam proferir palestras a infratores, não impõe nova atribuição à SEMA, pois tais ações se encontram em perfeita correlação com as ações de desenvolvimento da política pública ambiental e de educação ambiental, notadamente da efetiva proteção dos animais.9 . A jurisprudência do STF admite, em matéria de proteção do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades e na preponderância de seu interesse, de forma que a Lei Municipal, ao impor ao autor dos maus tratos a responsabilidade por custear as despesas, promoveu um padrão mais elevado de proteção ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal (RE 732686; ADPF 567).10. O STF, em repercussão geral no Tema 917 (ARE 878911), fixou tese aplicável neste caso: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo Lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da CF)” .11. Não há vício formal na hipótese, pois não usurpa a competência privativa do Executivo lei de iniciativa parlamentar que em momento algum estabelece nova atribuição à estrutura da SEMA, cuja estrutura já é formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui.12. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente . DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801568-29.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des . Miguel Monico Neto, Data de julgamento: 13/05/2024

(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0801568-29.2023.8.22 .0000, Relator.: Des. Miguel Monico Neto, Data de Julgamento: 13/05/2024)

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.878, de 08 de novembro de 2021. Autoriza a instituição do programa animal comunitário no município de Porto Velho, e dá outras providências. Existência de dispositivo legal que atribui responsabilidades à secretaria do município. Mera referência às atribuições da pasta. Ausência de invasão à competência privativa do Chefe do Executivo para regular atribuições das suas secretarias e o orçamento. Violação ao princípio de separação dos poderes. Inocorrência. Vicio formal não reconhecido. Ação improcedente. 1. A norma de iniciativa parlamentar que ao suplementar tema previstos em legislação federal e estadual, faça referência às responsabilidades inerentes à secretaria do município, cujas atribuições já estavam definidas em outra legislação em vigor, não viola a reserva da Administração e tampouco o princípio da Separação dos Poderes, porquanto não gera qualquer interferência na administração municipal e menos ainda, imposição de obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. 2. Ação de inconstitucionalidade improcedente. (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0800487-79.2022.822.0000, Rel. Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2023).

Ademais, cumpre destacar que o § 7º do art. 225 da Constituição Federal,inserido pela Emenda Constitucional n. 96/2017, prevê que “para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”.

No entanto, a Lei Municipal n. 3.084/2023 não versa sobre manifestações culturais reconhecidas como patrimônio imaterial, tampouco faz qualquer menção à natureza cultural da prática desportiva com uso de animais.

A motivação da norma é claramente diversa: trata-se de coibir a utilização de animais em atividades desportivas vinculadas à lógica de apostas e jogos de azar, com viés protetivo ambiental e de bem-estar animal, e não de disciplinar ou impedir manifestações culturais legitimadas pelo ordenamento constitucional.

Pelo exposto, com a devida vênia, voto para julgar improcedente o pedido, reconhecendo a constitucionalidade da Lei Municipal n. 3.084/2023.

É como voto.

VOTO ADITIVO (retificação de posição)

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Entendo oportuno revisar o posicionamento anteriormente adotado quanto à inconstitucionalidade da norma municipal impugnada.

Inicialmente, meu entendimento pela inconstitucionalidade se fundamentava no caráter excessivamente genérico da norma, que vedava de forma ampla e irrestrita a prática de quaisquer jogos ou apostas com animais, independentemente da verificação concreta de maus-tratos.

Tal generalização, a meu ver, implicava violação ao princípio da razoabilidade e ao direito ao livre exercício de atividades culturais e econômicas, especialmente diante da ausência de demonstração inequívoca de que todas as modalidades envolvessem crueldade.

Desse modo, conforme colocado, a redação da norma, de fato, permitiria interpretar que, desde que não houvesse apostas, as atividades esportivas que envolvam animais, como corridas, competições ou outras provas, continuariam permitidas, especialmente à luz do art. 225, § 7º, da Constituição Federal.

Contudo, considerando os fundamentos apresentados pelos judiciosos votos contrários e após nova reflexão, passo a acompanhar a orientação por eles adotadas, reconhecendo que, em se tratando de competência legislativa municipal para proteção ao meio ambiente e defesa dos animais (art. 23, VII, da Constituição Federal), é possível a imposição de restrições à realização de eventos que envolvam o uso de animais, desde que voltadas à prevenção de práticas que historicamente têm se mostrado lesivas ao bem-estar animal.

Ainda que a norma possa aparentar certa generalidade – o que apontei –, sua interpretação deve ser feita à luz da finalidade protetiva do dispositivo, não sendo necessário que a constatação de maus-tratos ocorra em cada caso concreto, bastando a demonstração de que a prática em si seja notoriamente incompatível com o bem-estar animal, o que se verifica em determinadas modalidades de apostas ou competições.

Dessa forma, reconsidero o entendimento anterior e passo a me alinhar ao entendimento esposado pelos desembargador Rowilson Teixeira, no sentido da constitucionalidade da norma municipal, na medida em que consubstancia legítimo exercício da competência local para tutela ambiental e da fauna, sem afrontar direitos fundamentais ou invadir competência da União.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA
Acompanho o relator, pela improcedência.

JUIZ CONVOCADO JOSÉ AUGUSTO ALVES MARTINS

Também acompanho o relator, pela improcedência.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Com a nova posição do relator, pela improcedência.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 3.084, de 1º de setembro de 2023 do Município de Porto Velho que autoriza a proibição e utilização de animais em atividades desportivas com emissão de regras de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de Porto Velho.

O relator do caso, desembargador Roosevelt Queiroz Costa, emitiu voto julgando procedente o pedido inicial, para declarar a inconstitucionalidade formal da lei, ao fundamento, em suma, que a lei, ao disciplinar sobre consórcios e sorteios, o ente municipal usurpa a competência legislativa privativa da União (art. 22, XX, da CF/88), bem como extrapola a competência suplementar do município em matéria ambiental, ao estabelecer proibição genérica de atividades esportivas com animais.

Todavia, peço vênia para divergir, por entender que não há qualquer vício de constitucionalidade na Lei, o que faço pelos fundamentos que passo a expor a seguir.

Pois bem. Inicialmente, é dos autos que o Prefeito do Município de Porto Velho ajuizou a ADI ao fundamento, em síntese, de que a Lei Municipal n. 3.084/2023 apresenta inconstitucionalidade, eis que usurpa competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcio e sorteio (art. 22, XX, da CF/88), assim como a competência concorrente da União e Estados para legislar sobre a proteção ao meio ambiente (art. 24, VI, da CF/88).

> A Lei Municipal prevê o seguinte (ID. 25306841, pág. 22):
>
> LEI Nº 3.084 DE 01 DE SETEMBRO DE 2023
>
> Fica autorizada a proibição e utilização de animais em atividades desportivas com emissão de regras de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de Porto Velho e dá outras providências.
>
> FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador MÁRCIO PACELE, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte:
>
> **Art. 1º** Ficam proibidas atividades desportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova, com a respectiva emissão de regras de apostas, ainda que por meio digital ou virtual.
>
> **Art. 2º** Os estabelecimentos que desenvolvem atividades como as descritas no artigo anterior deverão cessar essas atividades no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei.
>
> **Art. 3º** O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes penas:
>
> I – advertência para a regularização no prazo de 30 (trinta) dias;

II – na reincidência, multa de R$ 200,00 (duzentos reais) multiplicados pela capacidade de frequentadores;

III – se decorridos 30 (trinta) dias ou mais, contados da última autuação, sem a regularização do estabelecimento, o alvará de funcionamento será suspenso.

Parágrafo único. O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, independentemente de regulamentação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 01 de setembro de 2023.

VEREADOR MÁRCIO PACELE VIEIRA DA SILVA

Vereador/Presidente

Como cediço, **as normas que tratam sobre a proteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos e, por conseguinte, à dignidade humana na sua dimensão ecológica,** pois é no meio ambiente onde se nasce, vive e se desenvolve a vida humana em toda sua plenitude, e, igualmente, as demais formas de vida. Trata-se de direito fundamental de terceira geração (STF ADI 3540-MC e STF ADI 1856), sobretudo considerando a necessidade imperiosa de uma ótica biocêntrica diante da interdependência das matrizes, do bem-estar e da vida no sentido mais amplo.

Tratando-se, portanto, de hipótese de legislação que dispõe sobre regras ambientais, a interpretação a ser observada é a de se assegurar a conformação de Estado Socioambiental dada pela CF, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição).

Cumpre destacar que o **federalismo é um instrumento de organização política do Estado e não pode ser empecilho à consolidação de direito fundamental da pessoa humana** (RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017 e RE 169.247, rel. min. Néri da Silveira, j. 8-4-2002, 2ª T, DJ de 1º-8-2003).

Assim decidiu o STF: Assim decidiu o STF: "*O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual"* (RE 654833, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, J. em 20/04/2020, REPERCUSSÃO GERAL).

É a reafirmação, pela Suprema Corte, dos *princípios da ubiquidade, da equidade geracional, do desenvolvimento sustentável, do poluidor pagador,* dentre outros. Reafirmou-se, em sede de repercussão geral, que o meio ambiente sadio deve estar no epicentro das ações e decisões do Poder Público em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim, há um dever bifronte imposto ao Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ou seja, um olhar para o passado no sentido de recuperar o que foi destruído, assim como, um olhar para o futuro de preservar o que ainda existe de salubridade ambiental (art. 225, §1º, I, da CF/88).

Cumpre destacar que a própria Constituição dispõe que, para assegurar a efetividade deste direito fundamental, deve o Poder Público promover a proteção do dever de defendê-lo, bem como de **proteger sua fauna, vedando-se práticas que submetam os animais a crueldade** (art. 225, §1º, VII, CF/88).

O homem não é superior, mas integrante da natureza, em relação de *interdependência*, daí que importantes são todos os seres vivos. Neste sentido, o STF também já consignou, no julgamento da ADI 4983/CE, uma interpretação biocêntrica do texto constitucional de nossa Carta a partir do "*reconhecimento de que há dignidade para além da pessoa humana",* assim referendando a admissão constitucional acerca da *"existência de valor intrínseco também para outras formas de vida*", fazendo, inclusive, menção aos princípios da Carta da Terra, da qual o Estado brasileiro é signatário.

No julgamento, o STF declarou inconstitucional Lei do Estado do Ceará que regulamentava a vaquejada e destacou que o inciso VII do § 1º do artigo 225 da CF possui uma matriz biocêntrica, dado que nossa Carta o confere valor intrínseco também às formas de vidas não humanas, em contraposição a uma visão antropocêntrica, que consideram os animais como "coisa", desprovidos de direitos ou sentimentos.

No mesmo passo, assim se manifestou o Ministro Luiz Fux no RE 835.558, repercussão geral:

> Talvez a mais importante contribuição propiciada pelos estudos ecológicos seja a identificação da especial complexidade do fenômeno ambiental, que se revela na interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida e que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes tem consequências significativas em todo o conjunto. Algumas dessas consequências podem ser de tal modo intensas ao ponto de escapar de qualquer previsibilidade científica. O direito terá, assim, que operar sob condições de incerteza na busca de atingir um estado de segurança ambiental, recorrer a soluções conservadoras, como se vê na adoção pelo direito ambiental de intervenções limitativas, em nome dos princípios da prevenção e da precaução.

Recentemente, o Tribunal Pleno do STF fixou que: i) Ao se preocupar com outras formas de vida não humanas, a Constituição incorporou uma visão mitigada do antropocentrismo, de modo a reconhecer que seres não humanos podem ter valor e dignidade; ii) à luz do texto constitucional, a dignidade não é um atributo exclusivo do ser humano (ADI 7704 MC-Ref, Relator: FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-10-2024 PUBLIC 07-10-2024).

Cumpre destacar que, no voto condutor, o Ministro relator apontou que **há um crescente consenso de que cães e gatos devem ser reconhecidos como seres sensíveis com dignidade própria**.

Ainda no mesmo sentido, o STJ, no REsp 1.797.175-SP, de relatoria do Min. Og Fernandes, consignou:

> [...] "diante da crise ecológica, faz-se necessário repensar o conceito kantiniano de dignidade, no intuito de adaptá-lo aos enfrentamentos existenciais contemporâneos, bem como a fim de aproximá-lo das novas configurações morais e culturais impulsionadas pelos valores ecológicos". De fato, deve-se refletir sobre o conceito antropocêntrico e individualista de *dignidade humana*, ou seja, para permitir incidir a dignidade também em favor dos animais não humanos, bem como de todas as formas de vida em geral, à luz da matriz jusfilosófica biocêntrica (ou ecocêntrica), capaz de reconhecer a teia da vida que permeia as relações entre ser humano e natureza".

Aliás, o bem estar animal, dever de todos, está em assonância com o conceito de "*one health*" da OMS, ou seja, saúde única, que se se refere a uma abordagem integrada que reconhece a conexão entre a saúde humana, animal, vegetal e ambiental, consoante se pode constatar em https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/one-health.

Sobre o tema, a OMS aponta que este conceito busca a proteção da saúde de forma integral do ponto de vista ecológico, contemplando três dimensões básicas: humana, animal e ecológica ou ecossistêmica. Aliás, aponta que a pandemia de covid-19 exemplifica de forma trágica a importância de tal compreensão ecológica do conceito de saúde, para além de um olhar reducionista da saúde humana, na medida em que a sua origem está associada a uma zoonose transmitida por animais silvestres.

Assim, a maior fragilidade da vida animal e da natureza de um modo geral levada a efeito pela degradação ambiental implica de forma indissociável também maior fragilidade e vulnerabilidade existencial para o ser humano, de forma que se defende a relevância do princípio da integridade ecológica como um novo princípio do Direito Ambiental.

O Tema que também foi considerado pela EMBRAPA https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/integracao-de-conhecimentos-e-de-tecnologias/sinal-e-tendencia/abordagem-
.

Sobre o assunto, destaco a lição de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

> O ser humano é um ser biológico num mundo natural. Fato, e não ideologia. Somam-se a isso tudo os valores morais e éticos de matriz ecológica que emergiram com força desde a década de 1960 de tal combinação de fatores.
>
> A título de exemplo, diversas entidades e organizações científicas e sanitárias internacionais – como é o caso da Organização Mundial da Saúde (OMS) 27 e da Organização Mundial da Saúde Animal (OIE) 28 – têm defendido o conceito de ***one health*** – traduzindo para o português, **saúde única ou integral**.
>
> Na sua essência, tal conceito busca a proteção da saúde de forma integral do ponto de vista ecológico, contemplando três dimensões básicas: **humana, animal e ecológica ou ecossistêmica**.
>
> A **pandemia da covid-19** exemplifica de forma trágica a importância de tal **compreensão ecológica do conceito de saúde**, para além de um olhar reducionista da saúde humana, na medida em que a sua origem está associada a uma **zoonose** transmitida por animais silvestres e que, como destacado pelo PNUMA em relatório recentemente divulgado, 29 pode ser relacionada à destruição do habitat natural de tais espécies, entre outras práticas que acarretam destruição e desequilíbrio ecológico. A maior fragilidade da vida animal e da natureza de um modo geral levada a efeito pela degradação ambiental implica de forma indissociável também maior fragilidade e vulnerabilidade existencial para o ser humano, o que reforça a relevância do **princípio da integridade ecológica**.
>
> (Curso de Direito Ambiental – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 98-99).

Para além da condição de direito fundamental, a proteção da saúde implica deveres fundamentais, o que decorre já da dicção do artigo 196 da CF, impondo-se precipuamente ao Poder Público a obrigação de efetivar tal direito. Na condição de típicahipótese de direito-dever, os deveres fundamentais guardam relação com as posições jurídicas pelas quais se efetiva o direito à saúde, podendo-se falar – sem prejuízo de outras concretizações – num dever de proteção à saúde, individual e pública (dimensão defensiva),

facilmente identificado em normas penais e normas de vigilância sanitária, assim como num dever de organização e procedimento em saúde (dimensão prestacional em sentido amplo), especialmente vigente no âmbito das normas e políticas públicas de regulamentação e organização do SUS.

Portanto, embora em uma visão ampla possa se entender que a norma se refere apenas ao sistema de sorteios, na verdade destina-se a garantir a higidez da própria saúde humana, **pois o bem-estar físico e mental do ser humano sofre perturbações multifacetárias, ora afetado por questões bióticas, ora abióticos**.

Outrossim, a jurisprudência do **STF, seguindo o que dispõe a tese fixada durante o julgamento do Tema 145, admite, em matéria de proteção do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse**. Neste sentido:

> **STF** - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 7.281/2011 DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP. VALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA NORMATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS MUNICIPAIS SOBRE DIREITO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DISCIPLINA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E RESTRIÇÕES À LIBERDADE ECONÔMICA. COMPATIBILIDADE COM A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.
>
> 1. O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.
>
> 2. É constitucional lei de iniciativa parlamentar que, sem que se modifique a estrutura ou a atribuição dos órgãos do Executivo, cria novas atribuições de fiscalização atribuídas ao poder público.
>
> 3. O exercício da atividade econômica e empresarial de forma protetiva ao meio ambiente é elemento integrante do conteúdo jurídico-constitucional da livre iniciativa, em concretização do desenvolvimento sustentável.
>
> 4. É constitucionalmente válida a opção legislativa municipal de promover a obrigação de utilização de sacos plásticos biodegradáveis, em tratamento harmônico dos diversos pilares da ordem constitucional econômica, viabilizando o mesmo desenvolvimento da atividade econômica empresarial de uma forma mais protetiva ao meio ambiente.
>
> 5. Tese de repercussão geral: "É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis".
>
> 6. Modulação dos efeitos da decisão, conferindo-se o prazo de 12 (doze) meses, a contar da publicação da ata do presente julgamento, para que os órgãos públicos e os agentes privados alcançados pela lei municipal possam se adaptar à incidência de suas disposições.
>
> 7. Recurso extraordinário conhecido e provido.
> (RE 732686, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG
>
> 19-04-2023 PUBLIC 20-04-2023).g.n.

STF - DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍSVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA.

1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes.

3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal.

4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo.

5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção.

6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente.
(ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 26-03-2021 PUBLIC 29-03-2021).g.n.

No mesmo sentido, é o entendimento já adotado por esta Corte em julgamento recente:

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito constitucional e ambiental. Conceito de meio ambiente. Proteção da vida em todas as suas formas. Proteção aos Animais. Maus tratos. Alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.905/2021 de Porto Velho (Lei Spyke). Dispositivos legais acerca do cadastro de organizações e entidades para oferta gratuita de palestras para infratores de maus tratos a animais, e necessidade de fiscalizar e aplicar multa. Dever Constitucional do Poder Público - proteção e defesa da fauna e vedação de práticas que submetam os animais a crueldade (art. 225, § 1º, VII, da CF/88; art. 221, VI, da CE). Conceito de 'One Health' dado pela OMS. Matriz biocêntrica. Princípio da máxima efetividade. Estado

Socioambiental. Pacto Federativo Ecológico. Interesse local. Norma mais protetiva. Vício de iniciativa. Inexistência. Atribuições da SEMA. Ausência de infração à iniciativa da competência privativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade formal não verificada. Ação julgada improcedente.

1. A legislação que dispõe sobre regras ambientais deve ser interpretada de forma a assegurar a proposta da Constituição Federal para um Estado Socioambiental, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição).

2. A CF (art. 225, § 1º, VII) dispõe expressamente que incumbe ao poder público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. Na mesma linha, a Constituição Estadual (art . 221, VI) prevê que incumbe ao Estado e aos Municípios prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade.

3. A Carta da Terra, da qual o Estado brasileiro é signatário e que integra nosso ordenamento jurídico, reconhece, dentre seus princípios, que “todos os seres vivos são interligados e cada forma de vida tem valor, independentemente do uso humano”. Isso quer dizer que devemos respeitar todos como seres vivos em sua completa alteridade e complementariedade, tudo na forma do conceito de One Health (saúde única: animal, vegetal e ambiental), dado pela OMS.

4. A definição de meio ambiente dada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 3º, I, da Lei 6.938/81) contempla todas as formas de vida, pois define o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, onde estão incluídos os seres vivos não humanos.

5. Na ADI 4983, o STF destacou que o inciso VII do § 1º do art , 225 da CF possui uma matriz biocêntrica, dado que nossa Carta confere valor intrínseco também às formas de vidas não humanas, em contraposição a uma visão antropocêntrica, que considera os animais como “coisa”, desprovidos de direitos ou sentimentos.

6. A SEMA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, órgão pertencente à administração pública direta do município, é integrante da estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – art. 6º, VI, da Lei n. 6.938/81, e, dentre as suas inúmeras atribuições, detém a obrigação de promover desenvolver a fiscalização e gerência da política pública ambiental e atividades correlatas (Lei Complementar Municipal n. 832/2020, art. 86 e incisos) no município.

7. A Política Nacional de Educacao Ambiental, estabelecida pela Lei Federal 9.795/99, além de dispor que todos têm direito à educação ambiental, estabelece princípios e objetivos, reafirmando que incumbe ao poder público promover políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, a educação ambiental e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (lato sensu), visando uma política pública para a educação da população e efetiva proteção do bem ambiental, incluídos obviamente outras formas de vida, consoante art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81.

8. O simples fato de a Lei Municipal n. 2.905/2021 de Porto Velho (Lei Spyke) ao reafirmar que a Secretaria é o órgão responsável para aplicação de multas no âmbito municipal pela infração a maus tratos contra animais, assim como responsável pela mera promoção de cadastramento das ONGs que possam proferir palestras a infratores, não impõe nova atribuição à SEMA, pois tais ações se encontram em perfeita correlação com as ações de desenvolvimento da política pública ambiental e de educação ambiental, notadamente da efetiva proteção dos animais.

> 9 . A jurisprudência do STF admite, em matéria de proteção do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades e na preponderância de seu interesse, de forma que a Lei Municipal, ao impor ao autor dos maus tratos a responsabilidade por custear as despesas, promoveu um padrão mais elevado de proteção ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal (RE 732686; ADPF 567).
>
> 10. O STF, em repercussão geral no Tema 917 (ARE 878911), fixou tese aplicável neste caso: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo Lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da CF)".
>
> 11. Não há vício formal na hipótese, pois não usurpa a competência privativa do Executivo lei de iniciativa parlamentar que em momento algum estabelece nova atribuição à estrutura da SEMA, cuja estrutura já é formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui.
>
> 12. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.
> (ADI n. 0801568-29.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, minha relatoria, Data de julgamento: 13/05/2024).g.n.

Dito isso, a Lei Municipal n. 3.084/2023, ao proibir práticas que envolvem o uso de animais em eventos desportivos ligados a apostas, promoveu um padrão mais elevado de proteção ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal, inclusive para combater práticas que possa ensejar maus-tratos aos animais.

Nota-se que a referida lei não trata sobre a criação de uma loteria municipal, bem como não regula sistema de apostas ou consórcios, apenas proibindo o uso de animais em eventos com apostas, dentro de seu território e sob sua responsabilidade administrativa e sanitária, de forma que não interfere nos sistemas regulatórios da União ou dos estados.

Com esses fundamentos, a Lei em exame se encontra em assonância com o dever constitucional de proteção aos animais, com **promoção de políticas públicas acerca do direito à saúde e o direito humano fundamental ao meio ambiente equilibrado**, possibilitando a restrição da exploração animal em contexto desportivo com a finalidade comercial ou de entretenimento.

Dessa forma, **não há vício de inconstitucionalidade formal**, eis que não usurpa a competência privativa da União ou Estados lei municipal que está amparada no exercício legítimo da competência legislativa municipal para proteção ambiental, notadamente porque versa sobre a defesa dos animais no limite do interesse local.

Posto isso, **com as vênias indispensáveis ao e. relator, apresento voto para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade,** mantendo-se inalterada a Lei do Município de Porto Velho n. 3.084, de 01 de setembro de 2023.

É como o voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Inicialmente parabenizo o relator pela sensibilidade de ter alterado a sua posição inclusive baseado na declaração de voto que fiz na semana passada, que eu antecipei diante do feriado que se avizinhava. Tenho esse hábito de, na medida do possível, sempre antecipar as declarações que eu

tenho para mim. Então, nessa medida vou ajustar minha declaração continuando a julgar improcedente a ação, todavia, acompanhando o relator.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Porto Velho em face da Lei Municipal n. 3.084, de 1º de setembro de 2023 que dispõe que "Fica autorizada a proibição e utilização de animais em atividades desportivas com emissão de regras de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de Porto Velho e dá outras providências".

O e. relator está julgando procedente a ação, por entender, em síntese, que é atribuição privativa da União legislar sobre consórcios e sorteios, incluindo as apostas e que ainda que se argumente que a norma busca garantir a proteção constitucional ao meio ambiente, a inclusão da expressão *"com a respectiva emissão de regras de apostas, ainda que por meio digital ou virtual"* evidencia que o propósito do legislador, no caso, foi proibir as apostas, e não apenas proteger os animais contra maus-tratos.

A tese central defendida na inicial consiste em que a norma municipal em questão invadiu competência privativa da União para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios" (art. 22, XX, da CF/88), bem como que trata de tema afeto à competência legislativa concorrente sobre meio ambiente (art. 24, VI, da CF), o que exigiria norma geral da União ou legislação estadual prévia.

Contudo, entendo que o conteúdo normativo da Lei Municipal n. 3.084/2023 não versa sobre a regulamentação de consórcios ou sorteios, tampouco trata da estrutura jurídica ou operacional de sistemas de apostas. Ao contrário, a norma limita-se a estabelecer vedação à realização de atividades desportivas que utilizem animais em eventos atrelados a apostas, com foco central na proteção da fauna e na prevenção de maus-tratos, o que insere a matéria no campo da tutela ambiental.

A Constituição Federal, no art. 24, VI, estabelece que compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente, incluindo-se aí a fauna. Por simetria, os Municípios, na forma do art. 30, I e II, da CF/88, possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O objeto principal da norma é proibir práticas que envolvem o uso de animais em eventos desportivos atrelados a apostas, e não regular o sistema de apostas em si. Trata-se de uma norma de polícia administrativa voltada à proteção da fauna, o que se alinha diretamente ao art. 225, § 1º, VII da CF, que obriga o poder público a vedar práticas que submetam animais à crueldade e ao art. 23, VI e VII da CF, que estabelece competência comum para proteger o meio ambiente.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade de atuação normativa municipal em matéria ambiental, sobretudo quando a finalidade da norma é coibir práticas lesivas ao bem-estar animal.

Nesse sentido, é paradigmático o julgamento da ADI 7056, relator o Ministro Dias Toffoli, que expressamente reconheceu que a proteção dos animais, enquanto bem ambiental, é matéria que autoriza a atuação legislativa dos Municípios, na esteira da competência comum prevista no art. 23, VI e VII, da CF.

Trago aqui parte da fundamentação do voto do e. Relator naquela oportunidade:

> "(...) No que tange ao objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, a Constituição de 1988 estabeleceu como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inciso VI). Determinou, ademais, que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar de forma concorrente acerca das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da conservação da natureza, da defesa do solo e dos recursos naturais, da proteção

do meio ambiente e do controle da poluição (art. 24, inciso VI), bem como acerca de responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, inciso VIII). Assim, no tocante à matéria aqui abordada, caberá à União a edição de normas gerais (art. 24, § 1º), as quais poderão ser suplementadas pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 24, § 2º), consideradas suas peculiaridades regionais. Com efeito, a União editou a Lei Complementar n º 140, de 8 de dezembro de 2011, que

> "fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora".

A lei especifica as competências administrativas das três esferas federativas quanto às matérias regulamentadas, fixando como objetivos fundamentais, no exercício da competência comum referida na lei, o seguinte:

> "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:
>
> I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
> II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
> III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
> IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais."

No caso em questão, o Estado de Santa Catarina, no regular exercício de sua competência concorrente para legislar sobre matéria referente à fauna, à conservação da natureza e à proteção do meio ambiente (art. 24, inciso VI, da CF/88), bem como de sua competência comum para proteger o meio ambiente (art. 23, inciso VI, da CF/88), editou norma para incluir entre as condutas reprováveis vedadas por lei, e sujeitas à multa por infração administrativa ambiental:

> "I – agredir fisicamente animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar-lhes sofrimento ou dano, ou que, de alguma forma, provoque condições inaceitáveis para sua existência; (...)
> IX – praticar a rinha de galos, cães ou de animais de qualquer espécie;" (art. 2º, incisos I e IX, da Lei Estadual nº 12.854/03).

Para fazer valer essas vedações, previu-se, no art. 30 da Lei Estadual nº 12.854/03, a aplicação de pena de multa em infrações consideradas graves e gravíssimas, fixando os respectivos parâmetros para a fixação da penalidade. No § 3º do art. 30, por seu turno, questionado nesta ação direta, previu-se que incorrem nas multas ali previstas, igualmente,

> "os participantes envolvidos no evento, neles incluídos o(s) organizador(es), proprietário(s) do local, dono(s), criador(es), adestrador(es) ou treinador(es) e comerciante(s) dos respectivos animais, e os seus espectadores".

O dispositivo em nada afronta às normas gerais editadas pela União acerca da matéria, estando, na verdade, em sintonia com a legislação federal. A Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/98) considera crime os maus-tratos contra animais – do que é exemplo a submissão de animal a rinha ou combate. (...)

Na realidade, a norma questionada aprofunda a concretização dos ditames constitucionais referentes à vedação à submissão de animais a atos de crueldade, constante do art. 225, § 1 º, inciso VII, da Constituição, cuja análise será detalhada mais adiante. (...)"

Na mesma linha, tem-se que a competência concorrente exige atuação harmônica entre os entes federativos, de modo que o Município pode sim editar normas suplementares que ampliem a proteção ao meio ambiente, desde que não contrariem normas gerais da União ou dos Estados.

A Lei Municipal n. 3.084/2023 não extrapola esse limite; pelo contrário, preenche lacuna de proteção específica a condutas locais que envolvam animais em competições desportivas com apostas, frequentemente associadas a práticas de crueldade.

A alegação de que haveria violação ao art. 22, XX, da CF — por supostamente legislar sobre "sorteios e consórcios" — não se sustenta. **A norma não regulamenta a atividade econômica de apostas, nem cria sistema de loterias ou define regras para sua exploração. Ela apenas condiciona a legalidade da utilização de animais em eventos esportivos, impondo limites e sanções administrativas em caso de descumprimento.**

É inequívoca, portanto, a finalidade ambiental e protetiva da legislação, que não pode ser confundida com regulação do setor econômico de jogos e apostas. Portanto, do ponto de vista teleológico e substancial, a norma tem natureza ambiental, e não econômico-tributária (loterias).

Outrossim, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que não há usurpação de competência quando o Município legisla com base na sua realidade local, especialmente para proteger bens jurídicos de natureza difusa, como o meio ambiente e a fauna.

Para tanto o STF fixou o Tema 145 com a seguinte tese vinculante:

> O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

Vejamos também:

> EMENTA CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL. MEDIDAS SANITÁRIAS DE PROTEÇÃO E CONTROLE DE REPRODUÇÃO DE CÃES E GATOS. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES. FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CF, ART. 24, VI). 1. À luz da jurisprudência do Supremo, a reserva de iniciativa material não se presume, tampouco comporta interpretação extensiva. Antes, constitui exceção e surge apenas quando presente a necessidade de preservação do ideal de independência entre Executivo, Legislativo e Judiciário. 2. As situações em que a Constituição Federal reservou a iniciativa do processo legislativo ao Chefe do Poder Executivo estão previstas em rol taxativo no art. 61 e dizem respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública, especialmente no que concerne aos órgãos e servidores do Executivo. 3. A mera possibilidade de uma proposição parlamentar ter como consequência o aumento de despesas para a Administração não faz surgir violação à cláusula de reserva de iniciativa, desde que a norma a ser criada não alcance a estrutura, a atribuição dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos (ARE 878.911, ministro Gilmar Mendes, Tema n. 911 da repercussão geral, DJe de 11 de outubro de 2016). **4. A edição de lei estadual a versar sobre defesa dos animais não invade a esfera de atuação municipal, na medida em que a matéria é da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, VI) e administrativa de todos os entes da Federação (CF, art. 23, VI e VII). 5 . O Município é competente para legislar sobre meio ambiente, no limite do interesse local e desde que o regramento seja harmônico com a disciplina dos demais entes federados (RE 586.224, ministro Luís Roberto Barroso, Tema n. 145/RG, DJe de 8 de maio de 2015).** 6 . A Lei n. 7.427/2012 de Alagoas não constitui óbice à atuação dos Municípios, tampouco ultrapassa os limites da competência dos Estados, imiscuindo-se nos interesses locais. O tema disciplinado é relevante e impacta todos os Municípios do Estado. 7. Pedido julgado improcedente. (STF - ADI: 4959 AL, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 21/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-10-2024 PUBLIC 30-10-2024)

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1 .952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1 . O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. (...) 6 . Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. (...) 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1 .952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (STF - RE: 586224 SP, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 05/03/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/05/2015)

No caso concreto, portanto, as apostas e a emissão de regras a que a Lei Municipal nº 3.084/2023 faz referência dizem respeito, exclusivamente, à vedação do uso de animais em atividades desportivas vinculadas a esse tipo de exploração, com evidente caráter de proteção ambiental e combate a práticas que possam ensejar maus-tratos.

A Lei n. 3.084/2023 não cria uma loteria municipal, não regula sistema de apostas, não disciplina consórcios, e não interfere nos sistemas regulatórios da União, mas apenas proíbe o uso de animais em eventos com apostas, dentro de seu território e sob sua responsabilidade administrativa e sanitária.

Não se trata portanto de normatização autônoma sobre sistemas de sorteios ou regulamentação da atividade de apostas em si, tampouco da criação de modalidade lotérica, mas tão somente de um instrumento normativo voltado a restringir a exploração animal em contexto desportivo com finalidade comercial ou de entretenimento, o que reforça sua natureza ambiental.

Dessa forma, conclui-se que a Lei Municipal n. 3.084/2023 não incorre em vício de inconstitucionalidade formal, estando amparada no exercício legítimo da competência legislativa municipal para proteção ambiental.

Diante do exposto, acompanho o relator julgar improcedente o pedido, por entender constitucional a Lei Municipal n. 3.084/2023.

É como voto.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Senhor presidente, eminentes pares, acompanho o eminente relator na sua alteração na conclusão do seu voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

O Prefeito do Município de Porto Velho/RO propôs a presente ADI ao argumento de que a **Lei Municipal n. 3.084/2023**, que proíbe utilização de animais em atividades desportivas em jogos de azar, padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que invade a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, conforme art. 22, inciso XX, da CF. Ainda, aduz que a proteção da fauna e do meio ambiente é matéria de

competência concorrente entre União e Estados, não cabendo aos Municípios a edição de normas autônomas sobre o tema, nos termos do art. 24, inciso VI, da CF.

Sustenta que a norma contraria verticalmente o princípio federativo da repartição constitucional de competência, insculpido nos artigos 1º e 18 da CF, e nos arts. 8º, inciso II, *c*, 110 e 112, todos da CE.

Segue o teor da norma:

> "LEI N° 3.084 DE 01 DE SETEMBRO DE 2023
>
> "*Fica autorizada a proibição e utilização de animais em atividades desportivas com emissão de regras de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de Porto Velho e dá outras providências* ."
>
> FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador MÁRCIO PACELE, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte: LEI:
>
> Art. 1º Ficam proibidas atividades desportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova, com a respectiva emissão de regras de apostas, ainda que por meio digital ou virtual.
>
> Art. 2º Os estabelecimentos que desenvolvem atividades como as descritas no artigo anterior deverão cessar essas atividades no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei.
>
> Art. 3º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes penas:
>
> I – advertência para a regularização no prazo de 30 (trinta) dias;
>
> II – na reincidência, multa de R$ 200,00 (duzentos reais) multiplicados pela capacidade de frequentadores;
>
> III – se decorridos 30 (trinta) dias ou mais, contados da última autuação, sem a regularização do estabelecimento, o alvará de funcionamento será suspenso. Parágrafo único. O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.
>
> Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, independentemente de regulamentação."

Após atenta leitura do conteúdo normativo da lei sob exame, entendo que a legislação municipal não possui amparo na competência suplementar do Município, conforme dispõe o art. 30, inciso II, da CF, pois não se restringe à tutela ambiental, mas avança ao vedar de forma autônoma práticas relacionadas a sorteios e apostas, o que configura usurpação de competência privativa da União.

Ademais, é oportuno destacar que a recente **Lei Municipal n. 18.147/2024**, do Município de São Paulo, reproduz integralmente o teor da norma ora impugnada. Referida lei também teve sua eficácia suspensa **liminarmente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na ADI n. 2243156-83.2024.8.26.0000**, em razão de violação à competência privativa da União para legislar sobre sorteios, reiterando o entendimento consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em reforço, a **Reclamação n. 9557**, julgada pelo STF, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, esclarece que a expressão "sorteios", para fins do art. 22, XX, da CF, **abrange atividades como loterias, jogos de azar e as corridas de cavalos**, evidenciando a natureza federal da matéria e a impossibilidade de interferência legislativa por entes subnacionais.

Destaca-se, ainda, que as **corridas de cavalo são expressamente autorizadas e regulamentadas pela Lei Federal n. 7.291/1984**, a qual estabelece normas gerais para o funcionamento das entidades de turfe no Brasil. Portanto, ao proibir atividades que envolvem essa prática esportiva em associação com apostas, a Lei Municipal n. 3.084/2023 afronta diretamente norma federal em vigor, incorrendo também por esse motivo em inconstitucionalidade por usurpar a competência da União para legislar sobre normas gerais, restringindo atividade já disciplinada e permitida no ordenamento jurídico nacional.

Assim, mesmo que se superasse a inconstitucionalidade formal, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em múltiplos precedentes, que leis estaduais ou municipais que **restrinjam ou ampliem os regramentos estabelecidos em âmbito nacional** incidem igualmente em inconstitucionalidade, por afrontarem o pacto federativo e a uniformidade normativa nacional exigida em matérias de competência da União. Com efeito:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART . 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. **2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em**

condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art . 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 3735 MS, Relator.: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 08/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/08/2017) (destaquei)

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO 12.977/2018 DO MUNICÍPIO DE NITERÓI/RJ . TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO REMUNERADO DE PASSAGEIROS INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITAIS. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. RE 1 .054.110-RG.TEMA 967 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1 . Examina-se nestes autos a constitucionalidade de decretos do Município de Niterói/RJ, que instituíram diversas exigências para o transporte individual privado remunerado de passageiros intermediado por plataformas digitais, bem como estabeleceram a cobrança de preço público, não previsto na Lei Federal 13.640, de 26 de março de 2018. 2. Sobre a matéria, esta SUPREMA CORTE já teve a oportunidade de se manifestar, nos autos do RE 1 .054.110-RG, de relatoria do Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 6/9/2019, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 967), em que se fixou tese no sentido de que: I - A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; **II - No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)** . 3. Os Decretos Municipais em questão, a pretexto de organizarem o sistema viário urbano, instituíram condições para o exercício do transporte privado individual de passageiros não previstos na referida lei federal, tais como a dependência de outorga do direito de uso e de pagamento de preço público, violando, desse modo, a tese fixada no Tema 967 da repercussão geral. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1390895 RJ, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de

Julgamento: 18/10/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 21-10-2022 PUBLIC 24-10-2022) (destaquei)

Ainda, cito relevante precedente do e. TJ/SP, em que consignou-se que mesmo que se trate de matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, é inconstitucional lei municipal que utiliza-se do argumento de interesse local para restringir ou ampliar determinações contidas em legislação de âmbito federal ou estadual. A saber:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.610, DE 09 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, QUE 'DISPÕE SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DE CERVEJA NAS DEPENDÊNCIAS DE ESTÁDIOS DE FUTEBOL, CONJUNTOS POLIESPORTIVOS E PRAÇAS DESPORTIVAS NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO E DESPORTO - ARTIGO 24, INCISOS V E IX, DA CARTA DA REPÚBLICA - NORMAS CONSTITUCIONAIS DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA (TEMA Nº 484 DA REPERCUSSÃO GERAL) - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA SUPREMA CORTE - INOCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL - LEI MUNICIPAL QUE CONTRARIA ATOS NORMATIVOS FEDERAL E ESTADUAL QUE REGULAM A MATÉRIA - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 144 DA CARTA BANDEIRANTE - PRECEDENTES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, SEM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, REJEITADA A PRELIMINAR". "A ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro". " **O constituinte federal conferiu aos Municípios a possibilidade de 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), devendo suas leis guardar compatibilidade com as normas editadas pelos demais entes da federação, não havendo espaço para inovações naquilo que a União e o Estado já definiram no exercício de suas competências legislativas, sob pena de violação ao princípio federativo"**. **"É inconstitucional a lei municipal que, em matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, utiliza-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional e estadual"**. (TJ-SP - ADI: 22743077720188260000 São Paulo,

Relator.: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 22/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/05/2019) (destaquei)

Dessa forma, reafirma-se que a Lei Municipal n. 3.084/2023 possui vício de **inconstitucionalidade formal**, tanto por invadir competência legislativa privativa da União para legislar sobre sorteio, nos termos do art. 22, inciso XX, da CF, como por criar vedação local incompatível com diretriz normativa federal, conforme inteligência dos §§1º ao 4º do art. 24 da CF

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ADI para declarar a **inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 3.084/2023**, uma vez que usurpa a competência privativa da União para legislar sobre sorteios e, bem como ao restringir prática autorizada por lei federal.

É como voto.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Senhor Presidente, rogando vênias ao Des. Hiram Marques, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Senhor Presidente, Também pedindo vênia a divergência inaugurada pelo Des. Hiram Souza Marques, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Senhor Presidente, igualmente peço máxima vênia ao Des. Hiram, para acompanhar o eminente relator.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Com o relator.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Presidente, peço vênia ao eminente Des. Hiram, para acompanhar o relator.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Com a vênia da maioria já formada, acompanho o voto do Des. Hiram Marques.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Estudei a matéria e estava firmado para acompanhar o voto do relator, que acabou mudando. Mas, mantenho minha convicção votando com a divergência, pedindo vênia aos que entenderam contrário, acompanho o voto do Des. Hiram Souza Marques.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Senhor Presidente, pedindo vênia aos que entendem de maneira divergente, acompanhoo eminente o voto do relator.

DESEMBARGADOR ALDEMIR DE OLIVEIRA

Acompanho o voto do relator, com a vênia aos divergentes.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROIBIÇÃO DE ATIVIDADES DESPORTIVAS COM ANIMAIS VINCULADAS A APOSTAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Porto Velho contra a Lei Municipal n. 3.084/2023, que proíbe a realização de atividades desportivas com animais quando vinculadas à emissão de regras de apostas, inclusive em formato digital. O autor sustenta violação à competência privativa da União para legislar sobre consórcios e sorteios (CF, art. 22, XX) e extrapolação da competência suplementar municipal em matéria ambiental.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal n. 3.084/2023 invade a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de sorteios e apostas; e (ii) estabelecer se a norma ultrapassa os limites da competência legislativa municipal em matéria de proteção ambiental e bem-estar animal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Constituição Federal, nos arts. 23, VI e VII, e 30, I e II, reconhece a competência comum e suplementar dos Municípios para legislar sobre proteção ao meio ambiente, incluindo a fauna, especialmente em matérias de interesse local.

4. A norma impugnada possui natureza ambiental e visa prevenir práticas historicamente associadas a maus-tratos e exploração animal, não dispondo diretamente sobre sistemas de apostas ou sorteios em sentido técnico-jurídico.

5. O art. 225, § 1º, VII, da CF impõe ao Poder Público o dever de vedar práticas que submetam animais à crueldade, cabendo aos entes federativos, inclusive os Municípios, adotar medidas normativas que concretizem essa proteção.

6. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 145 da repercussão geral, reconheceu que os Municípios podem legislar sobre meio ambiente em harmonia com os demais entes federativos, desde que respeitado o interesse local.

7. A interpretação sistemática da Lei Municipal n. 3.084/2023 permite reconhecê-la como instrumento legítimo de tutela ambiental, sem que haja invasão da competência federal ou restrição indevida a manifestações culturais ou atividades econômicas lícitas.

8. O relator, inicialmente votando pela procedência do pedido da ação, reconsidera seu entendimento após os votos divergentes, reconhecendo a constitucionalidade da norma e aderindo à tese da proteção ambiental como fundamento legitimador da lei municipal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Pedido improcedente.

Tese de julgamento:

1. O Município possui competência legislativa suplementar para proteger o meio ambiente e a fauna, inclusive mediante proibição de práticas que envolvam exploração de animais em atividades desportivas atreladas a apostas.

2. Lei municipal que veda atividades com animais vinculadas a jogos de aposta constitui exercício legítimo da competência ambiental local, desde que não discipline autonomamente o sistema jurídico das apostas.

3. A finalidade de proteção ao bem-estar animal justifica a adoção de medidas preventivas mesmo sem constatação individualizada de maus-tratos, desde que a prática proibida seja notoriamente lesiva.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, XX; 23, VI e VII; 24, VI; 30, I e II; 225, § 1º, VII. LC nº 140/2011.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 586.224/SP (Tema 145 da RG), rel. Min. Luiz Fux, j. 08.05.2015; STF, ADI 7056, rel. Min. Dias Toffoli, j. 21.10.2024; TJRO, ADI 0801568-29.2023.8.22.0000, rel. Des. Miguel Mônico Neto, j. 13.05.2024.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os (as) magistrados (as) do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES HIRAM SOUZA MARQUES, JORGE LEAL E GLODNER LUIZ PAULETTO.

Porto Velho, 5 de maio de 2025.

Des. ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

RELATOR